



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des affaires étrangères

2010/2299(INI)

17.02.2011

PROJET DE RAPPORT

sur le développement de la politique de sécurité et de défense commune
après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne
(2010/2299(INI))

Commission des affaires étrangères

Rapporteur: <Depute>Roberto Gualtieri

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le développement de la politique de sécurité et de défense commune après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (2010/2299(INI))

Le Parlement européen,

- vu le titre V du traité sur l'Union européenne,
- vu la stratégie européenne de sécurité intitulée "Une Europe sûre dans un monde meilleur", adoptée par le Conseil européen le 12 décembre 2003, et le rapport sur sa mise en œuvre intitulé "Assurer la sécurité dans un monde en mutation", approuvé par le Conseil européen les 11 et 12 décembre 2008,
- vu les conclusions du Conseil "Affaires étrangères" (défense) sur la PSDC adoptées le 9 décembre 2010,
- vu l'issue du sommet RU-France sur la coopération en matière de sécurité et de défense du 2 novembre 2010,
- vu la décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure¹,
- vu sa résolution du 23 novembre 2010 sur la coopération civilo-militaire et le développement des capacités civilo-militaires²,
- vu sa résolution du 10 mars 2010 sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité et la politique de sécurité et de défense commune³,
- vu l'article 48 de son règlement,
- vu le rapport de la commission des affaires étrangères (A7-0000/2011),

Politique étrangère et de sécurité

1. rappelle que le système international connaît de rapides et profonds changements, déterminés par le glissement du rapport de forces au profit d'acteurs internationaux émergents et par l'interdépendance accrue sur le plan des affaires économiques et financières, des changements climatiques, de la rareté de l'énergie et des ressources et des défis sécuritaires interconnectés;
2. reconnaît que, dans un contexte mondial agité et à une époque de crise économique et financière, l'Union européenne est appelée à devenir un acteur stratégique autonome afin de maintenir ses valeurs, de défendre ses intérêts et de protéger ses citoyens en développant une vision partagée des principaux défis et menaces et en alignant ses

¹ JO L 201 du 3.8.2010, p. 30-40.

² Textes adoptés, P7_TA(2010)0419.

³ JO C 349E du 22.12.2010, p. 63.

ressources pour y répondre, contribuant ainsi à la préservation de la paix et de la stabilité internationales, notamment en appliquant un multilatéralisme effectif;

3. rappelle que l'autonomie stratégique dans les affaires de sécurité suppose, pour l'Union européenne, la capacité à adopter des objectifs politiques et des orientations stratégiques communs, à établir des partenariats stratégiques avec un vaste éventail d'organisations internationales et d'États, à recueillir des informations appropriées et à produire des analyses et des évaluations conjointes, à exploiter et, le cas échéant, rassembler des ressources financières, militaires et civiles et à programmer et mettre en œuvre des opérations efficaces de gestion des crises dans le cadre des différentes missions de Petersberg, à définir et à mettre en œuvre une politique de défense commune ouvrant concrètement la voie à l'édification d'une défense commune;
4. souligne que la nouvelle politique de sécurité et de défense commune (PSDC) introduite par le traité de Lisbonne constitue une déclaration politique ferme concernant l'intention de l'Union de jouer le rôle de force en faveur de la stabilité dans le monde et constitue un cadre juridique bien défini en vue de renforcer ses capacités dans la mise en œuvre de sa politique étrangère et de sécurité dans le cadre d'une approche exhaustive, qui se fonde sur l'ensemble des instruments dont disposent l'Union et ses États membres, afin de prévenir et de gérer les crises et les conflits et de bâtir une paix durable;
5. rappelle plus particulièrement que:
 - (a) la PESC et la PSDC, qui fait partie intégrante de la première, s'intègrent dans le cadre institutionnel juridiquement contraignant des principes de l'UE (la démocratie, l'état de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits humains et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes des Nations unies et de la charte de droit international), et que leurs objectifs ont été regroupés avec les objectifs généraux de l'action extérieure de l'UE;
 - (b) dans le cadre de la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité, y compris lorsqu'elle recourt à la PSDC, l'Union assure la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et les autres politiques;
 - (c) la HR dirige la PESC, propose, dans le cadre de la PSDC, des décisions, des missions et le recours aux ressources nationales et aux instruments de l'Union en collaboration avec la Commission et, le cas échéant, coordonne leurs aspects civils et militaires, préside le Conseil "Affaires étrangères", et est en même temps vice-présidente de la Commission, responsable à la fois de sa compétence dans les relations extérieures et de la coordination, de même que de la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union;
6. souligne que l'obligation de cohérence telle que définie par le traité, la nouvelle formulation de l'article 40 du TUE (selon lequel la mise en œuvre de la PESC et des autres politiques de l'UE n'affecte pas l'application des procédures respectives) et la jurisprudence récente de la CJE (voir affaire SALW) protègent à la fois la primauté de la méthode communautaire et les particularités et prérogatives de la PESC, et encouragent, parallèlement à cela, la convergence de différents instruments, politiques, ressources et fondements juridiques dans le cadre d'une approche globale, exhaustive, dans laquelle la

sécurité devient un objectif transversal de l'action extérieure et intérieure de l'UE et dont la PSDC est l'un des instruments. Dans ce contexte, note que les ressources civiles et militaires peuvent être mobilisées dans des situations autres que des missions PSDC, comme on l'a vu concrètement dans le cadre de la coordination des capacités militaires assurée par le personnel militaire de l'UE lors des inondations au Pakistan durant l'été 2010;

7. regrette dès lors que plus d'un an après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'on n'observe encore aucun signe apparent d'une approche communautaire globale post-Lisbonne dans le cadre de laquelle les obstacles procéduraux et institutionnels classiques seraient levés, tout en respectant les prérogatives juridiques concernées lorsque la sécurité des citoyens européens est en jeu;
8. est convaincu qu'une politique de sécurité extérieure crédible exige une interdépendance accrue entre les États membres et une amélioration de la cohésion interne et de la confiance mutuelle ainsi que de la solidarité, conformément à ce qui est advenu sur le plan de la sécurité intérieure dans le cadre de la coopération de Schengen (sur la base de laquelle en protégeant leurs propres frontières, les États protègent aussi celles des autres États membres, les règles nationales ont une portée continentale et les missions liées à la protection de la sécurité d'un État peuvent aussi se dérouler sur le territoire d'un autre État ou dans le cadre d'équipes conjointes, agissant dans le respect des règles européennes);
9. demande instamment au Conseil européen de remplir son obligation d'identifier les intérêts stratégiques et les objectifs politiques de l'UE en préparant une stratégie de politique étrangère européenne adaptée aux évolutions du système international et fondée sur une convergence effective entre les différentes dimensions de son action extérieure, et régulièrement soumise à des révisions;
10. invite le Conseil européen et son président à faire face à ce devoir sur la base d'un dialogue politique avec le Parlement européen et à discuter de ses recommandations, et souligne que ce dialogue est nécessaire compte tenu des nouvelles dispositions des traités et de l'obligation de définir et de mettre en œuvre la stratégie de politique étrangère sur la base d'une approche exhaustive effective;
11. souligne, à cet égard, que le dépassement de la structure institutionnelle fondée sur des piliers, l'intégration totale de la PESC/PSDC dans le cadre des principes et des objectifs de l'Union et l'attribution au Parlement européen de la fonction de représentation directe des citoyens de l'Union font du Parlement européen une source essentielle de légitimation démocratique de la PESC/PSDC et renforcent son droit de voir ses avis et ses recommandations dûment pris en considération;
12. rappelle en outre que, sur la base du traité, la haute représentante est soumise au vote d'approbation du Parlement européen et que celui-ci adopte par codécision le budget de l'action extérieure de l'UE, y compris les missions civiles de la PESC et de la PSDC et les frais administratifs occasionnés par la coordination européenne de l'armée, que son accord est indispensable pour traduire les stratégies de l'Union dans des normes législatives et pour conclure des accords internationaux, y compris ceux qui concernent essentiellement la PESC, à la seule exception de ceux qui la concernent exclusivement;

13. considère que la dénonciation du traité UEO et la dissolution de son assemblée parlementaire concordent avec le nouveau cadre juridique déterminé par le traité de Lisbonne et estime que cette dissolution ne laisse aucun vide qui permettrait à la VP/HR, au Conseil et à la Commission d'agir en dehors d'un contrôle parlementaire; affirme, en même temps, qu'il est disposé à renforcer la coopération avec les parlements nationaux de l'UE dans l'examen démocratique de la PESC et de la PSDC, dans le but de renforcer mutuellement leur influence respective sur les choix politiques opérés par les autres institutions européennes et par les États membres;
14. souligne le rôle conféré par les traités à la Commission dans la mise en œuvre des politiques et des actions liées aux autres dimensions de l'action extérieure de l'Union, dans la proposition d'initiative législative, dans l'exécution du budget et la gestion des programmes communautaires, dans la réalisation de la représentation extérieure de l'Union à l'exception de la PESC et invite le Conseil, la Commission et le Parlement à renforcer leur coopération afin d'assurer, dans le respect des prérogatives concernées, la cohérence entre les différents domaines de l'action extérieure de l'UE et une utilisation plus efficace des instruments de la PSDC;
15. souligne que les compétences de la haute représentante ne représentent pas seulement une "double casquette", mais constituent une fusion (un regroupement) de fonctions et de sources de légitimation, qui la placent au centre du processus de construction de la cohérence entre les divers instruments, acteurs et procédures de l'action extérieure de l'UE; invite la haute représentante à considérer sa fonction de manière dynamique, en s'engageant, dans le cadre d'un dialogue constructif avec le Parlement, en faveur du double effort consistant à favoriser activement la construction du consensus politique entre les États membres sur les lignes stratégiques et les choix politiques de la PESC et de la PSDC et à assurer la cohérence, la coordination effective et la valorisation de toutes les synergies potentielles entre la PESC-PSDC et les acteurs de l'action extérieure de l'Union, ainsi que de ses politiques intérieures ayant une dimension ou des implications extérieures;
16. considère que le SEAE joue un rôle fondamental pour la construction d'une approche exhaustive effective fondée sur l'intégration totale entre la PSDC, la PESC et les autres dimensions de l'action extérieure de l'Union, à partir de la politique de coopération au développement; se félicite de l'issue des négociations qui ont conduit à la création du SEAE en tant que structure au service des institutions de l'Union et des différentes dimensions de son action extérieure, et qui ont assuré l'attribution d'un vaste éventail de compétences au Service, garantissant en même temps un lien solide avec la Commission et le respect total de ses prérogatives et espère que l'attribution au SEAE de la planification stratégique des principaux instruments financiers liés à l'action extérieure de l'UE se traduira par une cohérence effective dans leur emploi dans le cadre des principes et des objectifs de l'Union;
17. réaffirme son soutien en faveur d'un renforcement de la coordination et de la synergie entre les structures et les capacités civiles et militaires de gestion des crises dans le cadre de l'approche exhaustive, tout en sauvegardant les différences entre les fonctions civiles et militaires et les différents processus décisionnels et autres chaînes de commandement;

18. déplore l'absence, dans l'organigramme provisoire du SEAE, de la "structure appropriée" qui, sur la base des accords de Madrid, doit intégrer les différentes unités chargées de la planification et de la programmation des interventions en cas de crise, de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix dans les structures de la PSDC; demande l'institution d'un conseil de gestion des crises composé de la CMPD, de la CCPC, de l'EMUE, du SITCEN, des unités de consolidation de la paix, de prévention des conflits, de médiation et de politique de sécurité, de la présidence de la PSC, des bureaux géographiques et des autres structures thématiques occasionnellement concernées, des structures du service d'Aide humanitaire et de protection civile, placé sous l'autorité de la HR et du secrétaire général exécutif et coordonné par le directeur général pour assurer la réponse aux crises; invite la haute représentante et la Commission à doter cette structure d'un système efficace d'alerte et d'urgence et d'une grande salle opérationnelle unifiée, située au siège du SEAE, capable d'assurer une surveillance 24 heures sur 24, sept jours sur sept, évitant ainsi l'existence de chevauchements opérationnels (sept salles opérationnelles), qui cadrent rarement avec la nécessité de disposer d'un système adapté de surveillance et de réaction rapide aux crises;
19. estime que le conseil de gestion des crises doit avoir pour devoir, d'une part, de réaliser une planification avancée à l'égard des scènes et des scénarios de crise potentiels et, d'autre part, de gérer concrètement la réponse aux crises en coordonnant, tant à Bruxelles que sur le terrain, l'emploi des divers instruments financiers et des capacités dont dispose l'Union sans préjudice des processus décisionnels et des bases juridiques spécifiques relatifs, respectivement, à l'emploi de capacités civiles et militaires dans le cadre de la CFSP/CSDP et à l'utilisation d'instruments communautaires;
20. souligne la nécessité de renforcer et de répartir de même que d'organiser de manière plus rationnelle les structures, les services et les unités civiles de réponse aux crises situées au sein du SEAE et de la Commission, et plus particulièrement:
 - a) demande le renforcement de l'unité de planification opérationnelle des missions civiles de la CPCC;
 - b) confirme la demande d'intégrer dans les structures de gestion des crises et de consolidation de la paix du SEAE le personnel ayant autrefois planifié et programmé les mesures de réponse aux crises relevant de l'article 3 de l'instrument de stabilité de la Commission, notamment en transférant au SEAE les douze AD et cinq postes AST d'ex Relex/A2 qui ont été intégrés dans l'unité 2 des nouveaux instruments de politique étrangère, et rappelle que ce transfert est nécessaire pour supprimer la réserve dans la ligne budgétaire correspondante du budget de la Commission;
 - c) soutient le projet de centre de services partagés pour la gestion des missions PSDC, qui réunirait dans un service interinstitutionnel l'unité 3 "Opérations PESC des instruments de politique étrangère" de la Commission (anciennement, Relex/A3) et l'unité de "Soutien aux missions" de la CPCC. En débarrassant les chefs de mission de leurs tâches administratives, le nouveau service s'occuperait des responsabilités en matière de personnel, de logistique, d'achats et de finances des missions civiles PSDC (qui, quant à elles, revêtaient une personnalité juridique), afin de garantir une plus grande efficacité, en mettant en commun les fonctions administratives, à partir du processus

de sélection et de recrutement du personnel, et en centralisant l'acquisition et la gestion de l'équipement.

21. déplore les mauvais résultats obtenus par l'Objectif global civil pour 2010 sur le plan des capacités civiles, en particulier le contraste entre les unités de personnel mises à disposition sur le papier par les États membres et celles effectivement disponibles pour les missions, les progrès limités sur le plan de la formation des ressources humaines (absence de normes communes, nombre limité de programmes de formation téléchargés sur le programme de possibilités de formation dans l'environnement logiciel Goalkeeper "Schoolmaster"; invite la haute représentante, le Conseil et les États membres à relancer de manière coordonnée le processus de développement des capacités civiles, en particulier sur les plans du recrutement, de la formation et du déploiement;

Sécurité et défense

22. confirme que les capacités militaires fiables sont une condition indispensable à une PSDC autonome et à une approche exhaustive efficace et que ces capacités peuvent avoir un vaste éventail d'applications, notamment civiles, dans le cadre des principes qui fondent l'action de l'Union sur la scène internationale et de l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE;
23. regrette le contraste marqué entre les 200 milliards d'euros consacrés chaque année par les États membres à la défense, le manque de moyens dont dispose l'UE et les conférences prolongées à grand-peine sur la constitution d'une force pour les opérations militaires de l'UE alors que l'on est confronté à des capacités et à des effectifs excédentaires;
24. relève avec inquiétude que l'actuelle austérité économique risque de se traduire par des compressions non concertées au niveau européen et des chevauchements persistants, qui pourraient remettre en cause la PSDC proprement dite et qu'il faudrait en revanche pousser les États membres à dépenser de façon plus intelligente dans le domaine de la défense en mettant en commun et en partageant une part plus large de leurs capacités de défense, de leur budget et de leurs besoins, tout en renforçant la sécurité des citoyens;
25. déplore la redondance généralisée de programmes de défense dans l'Union (par exemple, plus de vingt programmes axés sur les véhicules blindés, six programmes différents axés sur les sous-marins d'attaque, cinq programmes axés sur les missiles sol-air et trois programmes axés sur les avions de combat), qui a pour conséquence l'absence de réalisation d'économies d'échelle, le gaspillage de ressources économiques limitées et les prix exagérément élevés du matériel de défense européen;
26. confirme que, sur tous les aspects mentionnés plus haut, une volonté politique forte, commune et de longue durée doit intervenir, qui utilise pleinement les possibilités offertes par le traité de Lisbonne, et que la définition progressive d'une politique de défense commune capable de conduire à une défense commune doit être axée sur le renforcement de la capacité de l'UE à répondre aux crises et à assurer une consolidation de la paix à long terme, mais surtout sur l'assurance de l'autonomie stratégique de l'Europe, en conjurant le risque de la voir se déclasser sur la scène mondiale; invite, dans ce contexte, les parlementaires nationaux à adopter une initiative commune à l'égard de

leurs interlocuteurs institutionnels respectifs et demande que soit organisé un Conseil européen extraordinaire sur la défense européenne; réitère la demande d'un Livre blanc de la défense européenne;

27. prend acte de l'initiative franco-britannique du 2 novembre 2010 en matière de coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense et espère que cette initiative pourra servir de plateforme pour progresser au niveau européen conformément au cadre institutionnel et aux exigences de rationalisation et d'intégration technologique, industrielle et opérationnelle qui l'ont inspirée;
28. souligne que la coopération structurée permanente (CSP) constitue non seulement une nécessité politique, mais est aussi définie par le traité comme une obligation juridique et non comme une possibilité (les États membres "établissent", et non "peuvent"); invite le Conseil et les États membres à rectifier cette lacune en définissant sans délai le contenu et les objectifs de la CSP dans une perspective d'inclusion maximale des États membres, en tenant compte également de la possibilité de mise en œuvre à géométrie variable;
29. estime nécessaire de renforcer le rôle des ministres de la défense, tant dans le cadre du format associé au Conseil "Affaires étrangères" qu'au sein de l'AED; est favorable à l'idée que le nombre de rencontres soit supérieur au nombre actuel;
30. recommande une réflexion sérieuse sur la portée réelle de la clause d'assistance mutuelle en cas d'agression armée sur le territoire d'un État membre, visant à aborder les problèmes non résolus des dispositions de mise en œuvre qui ont été supprimées du projet de traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; appelle à l'élaboration de lignes directrices politiques, particulièrement nécessaires, notamment compte tenu de l'expiration récente du traité de Bruxelles modifié (UEO);
31. reconnaît que, dans le cadre du développement de la PSDC, après une réalisation politique et une réalisation institutionnelle, le moment est venu de parvenir à une réalisation effective sur les capacités militaires; rappelle le potentiel important des dispositions introduites par le traité de Lisbonne visant à favoriser le développement de ces capacités et à définir le cadre progressif de la politique communautaire de défense et confirme l'urgence d'une bonne utilisation de celles-ci;
32. recommande aux États membres de s'engager pleinement dans la mise à disposition et la durabilité de capacités militaires répondant à une tendance de plus en plus attentive à l'aspect qualitatif; partage les demandes formulées lors de la réunion informelle des ministres de la défense à Gand, dans le document germano-suédois et par l'initiative de Weimar et invite à passer sans délai à la phase opérationnelle, conformément aux conclusions du Conseil de décembre 2010, dans lesquelles les ministres de la défense ont décidé que l'AED devait intensifier ses travaux visant à faciliter l'identification des domaines de mise en commun et de partage des capacités militaires; invite l'Agence à dresser la liste des nouveaux projets de coopération potentiels (par exemple, dans des domaines comme les communications satellites, l'assistance médicale et la logistique navale) afin d'éviter les duplications de coûts et de renforcer l'interopérabilité;
33. s'associe aux recommandations du Conseil "Affaires étrangères" de janvier 2011, qui exhortent la haute représentante à approfondir les thématiques abordées dans le cadre de

l'initiative de Weimar afin de mettre en œuvre des mesures concrètes sur la base d'un rapport qui sera présenté par la HR au Conseil "Affaires étrangères" à la mi-2011, en vue d'atteindre des résultats concrets d'ici la fin de l'année dans la mesure du possible, y compris la possibilité d'étendre ces initiatives à d'autres États membres intéressés;

34. confirme la nécessité de venir à bout de l'asymétrie actuelle sur le plan des capacités de planification et de conduite des opérations civiles et militaires, en dotant l'UE d'un niveau de commandement militaro-stratégique permanent ou d'un poste de commandement opérationnel (PCO) homologue à la CPCC; souligne l'utilisation limitée des accords de Berlin Plus, qui portent jusqu'à présent uniquement sur la poursuite de missions de l'OTAN préexistantes, et les problèmes liés à la piste de la nation-cadre basée sur l'utilisation de cinq PCO nationaux, et en particulier la fragmentation du processus de planification politico-stratégique des opérations (concept de gestion de crise, options stratégiques militaires, instruction militaire initiale) et la difficulté majeure qui s'ensuit non seulement dans la production de la force, mais aussi pour la coordination plus complexe de l'usage des capacités civiles et militaires;
35. estime que le Centre opérationnel actuel, même s'il représente un premier pas dans la bonne direction, est inadapté (ce n'est guère un hasard s'il n'a jamais été utilisé) et doit devenir un centre permanent et capable de gérer des missions qui dépassent sa taille limitée actuelle (quelque 2 000 hommes), en augmentant significativement les effectifs et en faisant face au manque de fiabilité de l'infrastructure communautaire de systèmes de communication et d'information, due essentiellement à l'absence de structure C2 permanente (et du cadre juridique connexe), ce qui peut également avoir des conséquences négatives sur la connaissance de la situation; plaide en faveur du regroupement du PCO avec le poste de commandement civil afin de pouvoir mettre en œuvre l'ensemble des opérations militaires et civiles en profitant au maximum des synergies possibles tout en respectant les chaînes de commandement civiles et militaires spécifiques et les différents processus décisionnels et autres mécanismes de financement;
36. salue la reconnaissance par la HR, dans sa réponse à l'initiative de Weimar, de la nécessité d'une capacité communautaire de conduite militaire; soutient que l'analyse coût-efficacité demandée par la HR doit également prendre en considération les coûts suscités par l'absence de PCO communautaire; déclare son intention de promouvoir une étude sur cet aspect et sur les coûts et mécanismes de financement possibles de la nouvelle structure;
37. reconnaît la validité des groupes tactiques, mais exhorte à revoir sérieusement le concept et la structure de ces groupes, qui n'ont jusqu'à présent pas été utilisés; soutient la possibilité de:
 - prévoir, pour chaque semestre de rotation, un groupe tactique dans le cadre de la configuration adoptée jusqu'à présent et un groupe tactique de taille plus limitée, mais spécialisé (capacité de niche) et/ou adapté à des conflits de faible intensité qui exigent des missions hybrides (civiles/militaires);
 - imputer les coûts opérationnels y afférents au mécanisme Athena, dont la révision est prévue sous la présidence polonaise;

38. encourage le responsable de l'Agence/VP/HR et la Commission à viser une étroite coopération entre l'AED et la Commission en vue de renforcer les capacités à double usage en faveur d'une gestion synergique des ressources civiles-militaires, notamment dans le cadre du chapitre "Sécurité" du programme-cadre de recherche et développement technologique; apprécie, à cet égard, la perspective du 8^e programme-cadre, qui sera également axé sur la sécurité extérieure;
39. plaide en faveur d'un dialogue constructif entre la Commission européenne, le Parlement européen, l'AED et les États membres participants à propos de la préparation du 8^e programme-cadre en vue d'investir dans des domaines technologiques présentant un intérêt commun au niveau de l'Union européenne, en tenant compte notamment du fait que les dépenses en investissements dans la R&D dans le secteur de la défense sont actuellement équivalentes en Europe à environ 10 % des dépenses américaines;
40. confirme que l'une des conditions clés de l'autonomie de la PSDC concerne la création d'un marché européen de la défense et de la sécurité compétitif, avec une base industrielle et technologique de défense européenne (BITDE) renforcée (comprenant notamment l'identification des principales capacités industrielles, la sécurité de l'approvisionnement entre les pays, le renforcement de la concurrence sur le marché du matériel de défense, un approfondissement et une diversification des fournisseurs et un renforcement de la coopération dans l'armement);
41. souligne l'importance, pour le marché européen de la défense, de la transposition dans les dispositions nationales des directives suivantes:
 - (pour le 30.06.11) directive 2009/43/CE sur les transferts de produits militaires dans la Communauté;
 - (pour le 31.08.11) directive 2009/81/CE sur les procédures de passation de marchés dans les domaines de la défense et de la sécurité;

recommande aux États membres de respecter scrupuleusement les conditions, sous le contrôle de la Commission, et de préparer les règles de mise en œuvre nécessaires, ainsi que de préparer le personnel à l'application de la nouvelle réglementation;

42. souligne que pour le nouveau marché européen de la défense, il convient de remédier à l'absence de règles et de normes, qui limite les perspectives commerciales des grands acteurs comme des PME et entrave l'interopérabilité entre les systèmes de sécurité; soutient pleinement les activités de l'AED visées par le nouveau fondement juridique du traité de Lisbonne; recommande une étroite collaboration avec la Commission, juridiquement compétente en matière de réglementation du marché de la défense et de la sécurité;
43. exhorte les États participants à considérer la participation à l'AED comme une obligation permanente et à doter l'Agence des ressources humaines et économiques nécessaires; invite à augmenter les dépenses consacrées aux projets opérationnels et aux études (qui représentent pour l'instant, en moyenne, environ 25 % du budget) dans l'hypothèse déplorable où l'on continuerait à s'opposer à une augmentation du budget;

44. invite les États participant à l'AED à appuyer, de manière loyale et coopérative, les travaux et les initiatives présentés par la VP/HR en sa qualité de responsable de l'Agence et exhorte la VP/HR à garantir des méthodes de fonctionnement permettant aux États participants de jouer systématiquement un rôle actif dans le processus décisionnel, conformément à la nature intergouvernementale de l'Agence et aux exigences du traité, dans une logique de construction du consensus politique;

Sécurité extérieure et intérieure

45. considère que les aspects intérieurs et extérieurs de la sécurité européenne doivent être traités comme des dimensions complémentaires de la même stratégie, comme l'a clairement indiqué le Conseil européen depuis ses réunions à Tampere (1999), à Feira et à Stockholm (2010), lorsqu'il a adopté les objectifs européens en matière de liberté, de sécurité et de justice pour la période 2010-2014;
46. dès lors, l'on se rend de plus en plus compte à l'époque actuelle, et en particulier depuis le 11 Septembre, que beaucoup de menaces transnationales, comme le terrorisme, le crime organisé, la cybercriminalité, les stupéfiants et le trafic des êtres humains, sont impossibles à neutraliser en l'absence d'action coordonnée, s'accompagnant de politiques de sécurité extérieure et de mesures et d'outils législatifs et politiques "intérieurs", qui ont déjà été annoncés dans le cadre du premier programme antiterrorisme européen (2001) et de la stratégie connexe (2005);
47. reconnaît que les liens entre les politiques de sécurité intérieure et extérieure sont de plus en plus évidents dans les États membres et surtout dans des pays tiers comme les États-Unis, où le département de la Sécurité intérieure (DSI) a été créé en 2003 en regroupant 22 agences fédérales, et qui emploie aujourd'hui plus de 200 000 agents, avec un budget de plus de 40 milliards de dollars par an. Il n'est guère étonnant que les principales missions du DSI soient en partie les mêmes que celles que l'Union européenne a liées à la création de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (protection des frontières extérieures, migration, antiterrorisme);
48. apprécie le fait que les principales dispositions du traité illustrent une adaptation à ce contexte et une valorisation des synergies entre sécurité extérieure et sécurité intérieure, en prévoyant:
- une extension du mandat de la PSDC, avec des missions de type Petersberg élargies, capables de contribuer à la lutte contre le terrorisme, notamment grâce au soutien de pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire: une interprétation étendue de celles-ci est recommandée;
 - une clause de solidarité: l'on reconnaît la nécessité de rendre l'instrument activable et salue l'engagement pris par la Commission et la HR/VP en faveur d'une proposition transversale (à présenter en 2011), qui jette les bases d'un engagement collectif de l'UE en faveur de la mise en œuvre la clause de solidarité;
49. considère que la stratégie européenne de sécurité (2003) et la stratégie de sécurité intérieure (2010) épinglent de manière cohérente divers secteurs en commun (comme le

terrorisme, le crime organisé et la cyber-sécurité), qui ont des implications dans les deux dimensions de la sécurité; nous partageons dès lors l'idée exprimée sur la nécessité d'améliorer la façon dont on regroupe les dimensions intérieures et extérieures, que la Commission explique dans sa communication intitulée "La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action: cinq étapes vers une Europe plus sûre";

50. considère que la complémentarité des objectifs de sécurité intérieure et extérieure se retrouve dans le fait que:
- le COPS et le COSI (le comité de sécurité intérieure établi par le TFUE), de même que le SITCEN et les agences liées à la sécurité, comme EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX, vont coopérer et présenter une évaluation commune des menaces aux institutions de l'UE;
 - un modèle d'informations de sécurité va être mis au point en reliant le système d'information Schengen à tous les autres réseaux à l'échelle européenne, comme VIS et EURODAC, sur la base du modèle mis au point par les États-Unis, qui relie le département d'État américain et les réseaux d'information du DSI liés à la prévention du terrorisme;
 - la traque du financement du terrorisme a été améliorée récemment par l'accord TFTP conclu entre l'UE et les États-Unis et par l'ensemble des mesures législatives imposant la traçabilité des transactions suspectes;
 - la définition des infrastructures critiques européennes tient compte de l'impact des actions d'origine humaine (attentats terroristes);
51. est d'avis que toutes les initiatives mentionnées plus haut ne pourraient par conséquent être lancées qu'en présence d'un fondement juridique approprié et de mesures législatives pouvant être adoptées dans le cadre de la compétence ordinaire intérieure communautaire lorsque la majorité qualifiée au Conseil est la règle, par codécision au Parlement européen et, enfin et surtout, le contrôle judiciaire de la Cour de justice;
52. est d'avis, par conséquent, qu'il est logique que, lorsqu'une même menace exige l'activation de mesures de sécurité extérieure et intérieure, l'UE donne la priorité aux mesures plus efficaces - et appropriées sur le plan juridique - disponibles, celles-ci étant celles qui résultent de la compétence intérieure. Le rôle du Parlement européen doit également être décisif pour les différentes mesures et stratégies PESC connexes;
53. rappelle au Conseil et à la haute représentante qu'ils sont tenus de le tenir informé de la situation des relations extérieures, et en particulier des relations avec les pays tiers et les organisations internationales avec lesquels des accords internationaux sont négociés ou conclus dans l'intérêt de l'Union européenne; rappelle au Conseil que les accords relatifs à l'échange d'informations confidentielles avec des pays tiers et des organisations internationales doivent, lorsqu'ils ne relèvent pas exclusivement de la PESC, être négociés et conclus en informant et en associant le Parlement européen au sens de l'article 218, paragraphe 6, du TFUE; dans le même ordre d'idées, se réserve le droit de vérifier que l'accord entre les États membres de l'Union européenne, réunis au sein du

Conseil, relatif à la protection des informations classifiées échangées dans l'intérêt de l'Union européenne, ne porte pas préjudice à l'exercice des prérogatives que le traité lui accorde;

La sécurité des opérations

54. reconnaît qu'entre 2003 et aujourd'hui, l'UE a réalisé de nombreuses missions (24) sur trois continents avec différents types d'interventions et une majorité de missions civiles spécialisées dans le domaine de la police, des réformes du secteur de la sécurité (RSS) et du renforcement de l'état de droit;
55. observe que cette tendance est confirmée par le profil des treize missions actuellement en cours et qu'au-delà de l'encadrement "principal", les missions doivent de plus en plus revêtir un caractère "multifonctionnel", comme dans le cas d'EULEX Kosovo, qui intègre plusieurs fonctions (police, système judiciaire, douanes), avec des missions d'entraînement, de surveillance et d'assistance, et des missions exécutives ou comme dans le cas de la mission plus récente EUTM Somalie, située en Ouganda et axée sur l'entraînement militaire des forces de sécurité du gouvernement fédéral transitoire, qui illustre le renforcement de l'importance accordée aux tâches liées aux RSS dans la gestion de crise militaire;
56. salue la révision en cours des concepts PSDC existants: l'état de droit, notamment, va être considéré comme un concept global recouvrant la police, l'administration civile, les douanes, la surveillance des frontières et d'autres domaines pertinents, au profit des planificateurs et des experts sur le terrain dans la mise en place et la mise en œuvre des missions, avec des tâches (exécutives) de renforcement et/ou de substitution; approuve le travail en cours de développement du concept de missions de justice PSDC, tout en rappelant l'obligation d'éviter les doublons inutiles en ce qui concerne les éventuels programmes communautaires; à cet égard, déclare avoir des doutes quant au fait que le type de missions réalisées jusqu'à présent dans le cadre de la mission EULEX Irak corresponde à la typologie des missions PSDC;
57. reconnaît également que le traité de Lisbonne a institutionnalisé un élargissement des missions de type Petersberg, déjà présentes dans des interventions au cours des années précédant l'entrée en vigueur du traité, innovant ainsi et apportant un cadre politico-juridique renforcé et conforme à la réalité;
58. recommande à présent avec détermination de capitaliser l'expérience accumulée pour donner un nouvel élan aux missions sur le plan quantitatif (la mission EUTM Somalie a été l'unique intervention nouvelle ces deux dernières années), mais surtout qualitatif étant donné que les missions représentent le banc d'essai du mandat de la PSDC et un test important pour la crédibilité de l'Union en tant qu'acteur international;
59. souligne l'urgence de réaliser des progrès concrets sur divers aspects techniques, juridiques, opérationnels, mais surtout politico-stratégiques; recommande plus particulièrement que chaque mission soit intégrée dans une stratégie politique bien définie (à moyen et à long terme): Ce lien est essentiel à la réussite opérationnelle de l'intervention et, plus généralement, pour interrompre le cercle vicieux qui veut que la PSDC, au lieu d'être un instrument de la PESC, a tendance à la remplacer, avec toutes les

incohérences qui en découlent;

60. relève avec inquiétude que jusqu'à présent, ce lien était et reste absent dans la plupart des cas, ce qui a une influence négative sur l'efficacité et l'efficience des missions, par exemple:

- EUPOL Afghanistan a un impact très faible en raison de l'absence de stratégie bien définie et de son intégration forcée dans la stratégie américaine AFPAK;
- EULEX Kosovo a été affaiblie, notamment, par les positions divergentes des États membres au sujet de la reconnaissance de l'indépendance du pays et de la poursuite logique et opportune de la mission KFOR de l'OTAN;
- EUBAM Rafah et EUPOL COPPS n'ont pas eu d'impact significatif sur l'évolution du conflit car ils sont dépourvus de stratégie politique et diplomatique solide, nécessaire par ailleurs en vue d'un engagement renouvelé dans les territoires palestiniens;
- EUFOR Althea en Bosnie-Herzégovine (lancée en 2004 par le biais des accords de Berlin Plus) pourrait avoir atteint ses principaux objectifs; par conséquent, une évaluation politique de l'opportunité de la considérer comme terminée et de récupérer d'importantes ressources financières et humaines (plus de 1 400 personnes) s'impose;
- EU NAVFOR Somalie, malgré son importance et ses résultats positifs, est dépourvue de stratégie régionale bien définie visant à supprimer les causes du phénomène de piraterie et à faire face de manière efficace à l'instabilité chronique de la Corne de l'Afrique;

61. plaide en faveur d'un renforcement de la coordination sur le terrain, domaine dans lequel les chefs de délégation (à présent fonctionnaires du SEAE et non plus de la Commission) et les RSUE jouent un rôle essentiel; considère que cette coordination doit s'exercer à divers niveaux, en particulier:

- entre les différentes missions opérant sur une même scène, afin d'éviter les incohérences et les doubles efforts, comme dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, avec les divergences passées entre les mandats de l'EUFOR Althea et de l'EUPM pour les activités de lutte contre la criminalité organisée;
- entre les missions PSDC et les autres acteurs et instruments de l'Union, surtout en Palestine et dans les missions africaines;
- entre l'UE et les autres acteurs internationaux simultanément actifs, afin d'optimiser la qualité de la coopération au niveau stratégique (comme pour les activités d'entraînement des forces de sécurité afghanes, réparties entre l'UE, les États-Unis et l'OTAN) et opérationnel (eu égard, notamment, à des accords afin de régulariser les marges de manœuvre sur le terrain, de permettre l'échange d'informations classifiées, et relatifs à la protection du personnel européen par les troupes de l'OTAN);

62. recommande une révision du mécanisme Athena, afin de rationaliser et d'augmenter la part de coûts communs (qui se situent actuellement à environ 10 %) en vue d'une

répartition plus équitable des coûts des opérations militaires, qui supposent actuellement une nouvelle augmentation de la responsabilité économique pour les participants à la mission, qui assument déjà une lourde responsabilité en termes de coûts et de risques;

63. se réjouit du résultat atteint dans le cadre de l'accord de Madrid sur la création du SEAE, qui a conduit à la création de lignes budgétaires spécifiques pour les principales missions PSDC (EULEX Kosovo, EUPOL Afghanistan, EUMM Géorgie) afin de garantir une transparence accrue et un meilleur contrôle parlementaire des dépenses; affirme la volonté de coopérer avec la nouvelle présidence permanente de la PSC afin d'améliorer et de rendre plus efficaces les réunions de consultation conjointes sur la PESC, conformément à la déclaration de la HR sur la responsabilité politique faite à Madrid;
64. demande l'institution, prévue par le traité de Lisbonne, du fonds de lancement pour les activités préparatoires dans la conduite des opérations militaires afin d'accélérer l'affectation de fonds, dans le cadre de la révision contextuelle proposée du mécanisme Athena;
65. recommande de faire face à la difficulté de trouver des professionnels pour les missions civiles (comme dans le cas des missions EULEX Kosovo et EUPOL Afghanistan) qui, comme nous l'avons vu, constituent le type d'intervention le plus employé, et des mécanismes nécessaires au déploiement rapide et à la durabilité de ceux-ci;
66. recommande, dans le cadre de l'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes, conformément à la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies et en vue de renforcer l'efficacité des missions civiles et militaires, de faire intervenir comme il se doit le personnel féminin à tous les niveaux de la gestion des crises;
67. demande à la HR/VP d'adopter des mesures appropriées pour optimiser l'usage du potentiel des ressources et des capacités européennes pour les missions civiles, et relève avec inquiétude les coûts élevés des mesures axées sur la sécurité des missions dans EUJUST LEX Irak et EUPOL Afghanistan, confiées à des sociétés de sécurité privées;
68. soutient la nécessité de créer des mécanismes formels institutionnalisés plus solides, qui évaluent à intervalles plus réguliers, en fonction de critères communs, le déroulement des missions sur le terrain; estime que cela permettrait de mettre en valeur le retour d'expérience du point de vue politico-stratégique et technique, juridique et opérationnel et, à long terme, que cela pourrait constituer un point de départ pour améliorer les interventions en cours et disposer de critères à appliquer aux crises émergentes en conciliant au mieux les intérêts stratégiques et les ressources disponibles;

La sécurité dans le partenariat

69. affirme que l'évolution multipolaire du système international et la définition de partenariats stratégiques doivent s'intégrer dans le cadre d'un engagement actif en faveur de la promotion du multilatéralisme, considéré comme la dimension qui cadre le mieux avec la nature particulière de l'UE et avec l'interdépendance grandissante qui caractérise le processus de mondialisation;

70. dans ce contexte, considère que les Nations unies jouent un rôle essentiel; rappelle que le traité de Lisbonne impose à l'Union de promouvoir des solutions multilatérales, en particulier dans le cadre des Nations unies, et que l'action internationale de l'Union doit s'inspirer des principes de sa Charte;
71. reconnaît que, sur le plan juridique, le traité de Lisbonne a mis fin à la dichotomie d'autrefois entre les politiques de l'Union et celles de la Communauté en conférant une personnalité juridique unique et en renforçant l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE en termes de droit international, même lorsqu'il y va de la sécurité internationale, comme indiqué dans la jurisprudence de la Cour de justice dans l'affaire Kadi (selon laquelle "le droit international ne peut interagir avec cet ordre juridique qu'aux seules conditions fixées par les principes constitutionnels de la Communauté");
72. invite les États membres faisant partie du Conseil de sécurité à défendre les positions et les intérêts de l'Union et à inviter la HR/VP à y présenter les positions de l'Union, conformément à ce que prévoit le traité de Lisbonne;
73. souligne la nécessité de renforcer la coopération entre l'UE et les Nations unies dans le domaine de la gestion des crises, notamment lors des premières étapes des crises, en étroite coopération avec les structures concernées du nouveau SEAE;
74. reconnaît que l'OTAN reste le fondement de la défense collective pour les États membres qui en font partie, se réjouit du retour de la France dans le commandement intégré de l'Alliance atlantique et considère que cela devrait contribuer à faire disparaître toute résistance au développement d'une politique de défense commune au niveau de l'UE;
75. salue l'accord contenu dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN sur le renforcement du partenariat stratégique UE-OTAN; réaffirme l'importance de renforcer la coopération UE-OTAN dans le domaine de la gestion des crises dans un esprit de renforcement mutuel et dans le respect de l'autonomie décisionnelle; attire l'attention sur la nécessité d'éviter les doubles efforts et les doubles ressources inutiles et invite l'UE et l'OTAN à approfondir leur coopération, par leurs moyens respectifs, dans le contexte d'une approche exhaustive en matière de crises dans le cadre de laquelle les deux parties s'engagent sur le terrain;
76. souligne l'importance fondamentale du continent africain pour la sécurité de l'Union, le maintien de la paix et la prévention des conflits; est favorable à une étroite coopération entre l'UE et l'Union africaine dans le cadre du partenariat pour la paix et la sécurité associé à la stratégie commune UE-Afrique; encourage un renforcement de la participation de l'Union africaine, notamment en ce qui concerne la gestion des crises, et réaffirme la nécessité que la Commission et les États membres s'engagent, par des mesures concrètes, dans la lutte contre le trafic et la diffusion d'armes légères et de petit calibre; soutient l'engagement contenu dans la déclaration de Tripoli visant à rendre l'architecture de la paix et de la sécurité en Afrique pleinement opérationnelle;
77. recommande plus particulièrement le développement de capacités africaines "d'alerte rapide" et de prévention des conflits et le renforcement des capacités de médiation du "groupe des sages", l'étude des possibilités d'appliquer les recommandations du rapport Prodi sur le financement des opérations de maintien de la paix africaines;

encourage le développement de relations de collaboration et le renforcement des capacités des organisations infrarégionales;

78. rappelle qu'à côté des partenariats avec d'autres organisations internationales, comme les Nations unies, l'OTAN et l'UA, la coopération avec les pays tiers doit être renforcée dans le contexte de la PSDC. L'expérience montre que les pays tiers peuvent apporter d'importants moyens, comme des ressources humaines et de l'expertise, aux missions PSDC, comme dans le contexte de l'EUFOR Tchad/CAR, où la Russie a fourni les hélicoptères tant attendus, et de l'EUFOR Althea, où des pays comme la Turquie et le Maroc ont fourni d'importants contingents de troupes. La participation de pays tiers peut en outre renforcer la légitimité des opérations PSDC et faciliter l'établissement d'un dialogue plus large sur la sécurité avec d'importants partenaires;
79. Ce dialogue doit aborder la question de l'évaluation des risques, associer (le cas échéant) les pays tiers aux exercices et aux activités de formation de l'UE et conduire à un engagement mutuel plus étroit d'une manière générale. Les obstacles procéduraux doivent être abordés afin de faciliter la coopération avec les pays tiers et d'éviter les retards que peut entraîner la négociation de chaque contribution spécifique. Des accords-cadres et des procédures standard doivent être adoptés dans ce but avec certains pays tiers afin de faciliter leur participation;

o

o o

80. charge son Président de transmettre la présente résolution à la VP/HR, au Conseil, à la Commission, aux parlements des États membres, à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et aux secrétaires généraux des Nations unies et de l'OTAN.